

Marko Stojanović
Marija Bulat

KVALITATIVNO ISTRAŽIVANJE ZA POTREBE EKS-POST ANALIZE ZAKONA O MLADIMA RS

PRVA DECENIJA ZAKONA O MLADIMA

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Beograd, februar 2021. godine

KORIŠĆENE SKRAĆENICE

AP NSM	Akcioni plan Nacionalne strategije za mlade
APR	Agencija za privredne registre
JLS	Jedinica lokalne samouprave
KOMS	Krovna organizacija mladih Srbije
KzM	Kancelarija za mlade
LAP	Lokalni akcioni plan
MOS	Ministarstvo omladine i sporta
NAKzM	Nacionalna asocijacija kancelarija za mlade
NAPOR	Nacionalna asocijacija praktičara/ki omladinskog rada
NOK	Nacionalni okvir kvalifikacija
NSM	Nacionalna strategija za mlade
NSZ	Nacionalna služba za zapošljavanje
NUTS	Nomenklatura statističkih teritorijalnih jedinica
OK	Omladinski klub
REM	Regulatorno telo za elektronske medije
RS	Republika Srbija
UG	Udruženja građana
FG	Fokus grupe
ZoM	Zakon o mladima

SADRŽAJ

Zašto je pripremljen ovaj izveštaj i čemu služi?	4
Pristup	5
1. DEO: osvrt na zakon i opšte napomene	8
Relevantnost	8
Koherentnost	12
Efektivnost	13
Efikasnost	14
2. DEO: kritična rešenja	16
2.1 rešenja koja su sadržana u zakonu	16
Definicija mlade osobe	16
Položaj kancelarija za mlade	16
Položaj Saveta za mlade	18
Položaj krovnih saveza	19
Nacionalna strategija za mlade	20
Jedinstvena evidencija udruženja	21
Finansiranje programa i projekata od javnog interesa u oblastima omladinskog sektora	21
2.2 Rešenja koja nedostaju	24
Mehanizam intersektorske koordinacije u sprovođenju omladinske politike	24
Imperativne i kaznene odredbe	25
Mehanizam prikupljanja i obrade podataka	25
Zanimanje omladinski radnik	26
Institucije za mlade u lokalnoj zajednici	27
Usklađivanje sa zakonima koji utiču na mlade ili njihov društveni položaj	27
Neformalne grupe	28

ZAŠTO JE PRIPREMLJEN OVAJ IZVEŠTAJ I ČEMU SLUŽI?

Zakon o mladima (ZoM) donela je Narodna skupština Republike Srbije 05. jula 2011. godine i ove godine se navršava 10 godina njegovog postojanja u pravnom sistemu RS. Ovaj izveštaj analizira iskustva i stavove aktera omladinske politike o dosadašnjoj primeni ZoM, i pripremljen je na inicijativu Nacionalne asocijacija praktičara/ki omladinskog rada (NAPOR), Krovne organizacije mladih Srbije (KOMS) i Nacionalne asocijacije kancelarija za mlade (NAKzM), u okviru kvalitativnog istraživanja za potrebe ex-post analize efekata Zakona o mladima (Službeni glasnik RS 50/2011). Cilj istraživanja je bio da se prikupе kvalitativni podaci za analizu učinkovitosti ZoM, i da se na osnovu takvih saznanja formulišu predlozi rešenja za unapređenje ZoM.

Domet Izveštaja je ograničen na konkretnu svrhu istraživanja a to je da bude radni material za ex-post evaluaciju ZoM. Osim toga, izveštaj se može koristiti i kao osnova za zagovaranje za određena rešenja u sferi omladinske politike na različitim nivoima.

Izveštaj ima 2 dela. Prvi deo je osvrt na zakon i opšte napomene. U ovom delu se na sumaran način analizira zakon sa distance od 10 godina, komentarišu se dobra rešenja i pravi se osvrt na prepoznate mogućnosti da se pojedini delovi zakona unaprede. Drugi deo je analiza pojedinačnih kritičnih rešenja, i to rešenja koja su sadržana u ZoM ali postoji potreba da se izmene, i rešenja koja još uvek nisu regulisana ni jednim zakonom, a postoji potreba i prostor u ZoM da se nađu u propisu.

PRISTUP

Istraživačka pitanja

U okviru ovog kvalitativnog istraživanja, želeli smo da sagledamo i analiziramo saznanja i stavove aktera omladinske politike u vezi sa različitim oblastima koje je uredio ZoM, kroz 3 ključna pitanja:

- 1) U kojim oblastima koje je uredio ZoM i sa kakvim uticajem su ostvareni ciljevi zbog kojih je ZoM donet?
- 2) Kakav je kvalitet i uticaj primene zakonskih rešenja?
- 3) Na koji način je ZoM doprineo razvoju dobrih i loših praksi u oblastima koje je uredio?

U analizi stavova i drugih posmatranih izvora pratili smo sledeća 4 kriterijuma ocene efekata ZoM:

- 1) relevantnost (u kojoj meri propis odgovara na potrebe ciljnih grupa i društvenu situaciju zbog koje je donet?)
- 2) koherentnost (u kojoj meri je propis usklađen sa drugim javnim politikama i propisima),
- 3) efektivnost (u kojoj meri su ostvareni ciljevi ZoM),
- 4) efikasnost (srazmernost obima troškova i koristi primene propisa).

Istraživački pristup

U sprovođenju kvalitativnog istraživanja kombinovali smo sledeće metode i izvore podataka: A. analiza sadržaja, B. polu-strukturirani intervjui; C. fokus grupe (FG). U analizi sadržaja koristili smo izveštaj o ex-ante analizi propisa (2019), Zakon o mladima, i pravilnike. Ispitanici koji su učestvovali u focus grupama bili su predstavnici organa i organizacija članica KOMS i NAPOR kao i organa i kancelarija članica NAKzM, zatim predstavnici organizacije koje nisu članice nacionalnih krovnih saveza. Među ispitanicima u intervjuima su bili predstavnici Saveta za mlade, MOS, i 3 nacionalne asocijacije.

Ukupno je intervjuisano 7 lica dok je još 42 lica učestvovalo u 9 FG.

Ovakav pristup koji se zasniva na mnoštvu empirijskih podataka, omogućio je da se efekti i iskustva primene ZoM sagledaju iz različitih uglova, i da se podaci iz sekundarnih izvora ukrste i kontekstualizuju sa perspektivama i interpretacijama aktera omladinske politike.

Ispitanicima koji su učestvovali u istraživanju finalna verzija izveštaja poslata je radi informisanja, bez mogućnosti za dalji uticaj na sadržaj.

Ograničenja

Posledice ograničenja donešenih u formi mera protiv širenja virusa COVID-19 u Srbiji imale su uticaj na planiranje i sprovođenje istraživanja kako u pogledu interakcije sa ciljnim grupama tako i u vidu smanjenja trenutnih kapaciteta organizacija da odgovore na potrebe istraživanja u datom vremenskom trenutku - usled rada od kuće ili preuzimanja dodatnih obaveza od obolelih kolega. Vremenski trenutak održavanja fokus grupa i intervjua pred Novu godinu dodatno je otežao pristup nekim od ključnih aktera omladinske politike u Srbiji, pa su intervjui sa njima urađeni tokom januara 2021. godine.

Od planiranih sagovornika, uzorkom je obuhvaćen mali broj bivših članova republičkog Saveta za mlade, a u potpunosti su izostali ispitanici iz prethodnih saziva Saveta koji su u Savetu delegirani od strane matičnih ministarstava (prosveta, zdravstvo, rad, zapošljavanje i socijalna zaštita, MUP i td.), delimično zbog toga što više nisu zaposleni u državnoj službi i kontakt nije dostupan, a delimično zbog toga što su raspoređeni na druge dužnosti i u druge državne organe, opet bez dostupnih kontakata.

SAŽETAK IZVEŠTAJA

Na osnovu prikupljenih podataka i predstavljenih obrazloženja sagovornika tokom istraživačkog procesa, postoji opšti koncenzus o značaju postojanja ZoM u Republici Srbiji kojim se od 2011. uspostavlja pravni okvir u domenu sprovođenja omladinske politike, uvode značajni pojmovi poput ko je mlada osoba i šta se podrazumeva pod omladinskim radom. Ipak, nakon 10 godina primene Zakona većina sagovornika se slaže u oceni da je potrebno u postojeći okvir uneti izmene i dopune kojima bi se osigurala kvalitetnija primena propisa, ali i uveo imperativni karakter pojedinih zakonskih odredbi što bi uticalo na ispunjavanje predviđenih ciljeva ZoM.

Najzastupljeniji nedostaci u primeni Zakona odnose se na njegovu načelnost, odnosno deklarativnosti u velikom broju segmenata koji bi trebalo da budu jasnije definisani i obavezujući. Takođe je neophodno uvesti i kaznene odredbe za nepostupanje po slovu zakona. Pitanje nedovoljne interresornosti Zakona sve vreme baca senku na velika očekivanja od zakona odnosno na očekivanja da zakon bude širokoobuhvatan. Međutim, u prvom delu izveštaja autori skreću pažnju na to da je ovo prvo pitanje koje je neophodno detaljnije razmotriti, razumeti koren problema i zauzeti stav, da bi se dalje moglo razgovarati u drugim rešenjima. Tu je i pitanje intersektorske koordinacije kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou koje opterećuje sprovođenje zakona i umanjuje njegovu efektivnost. U velikoj meri takvo stanje utiče na negativne ishode primene ZoM na lokalnom nivou gde se pojavljuju specifični problemi nedoslednosti u primeni dobrih zakonskih rešenja/definicija.

Izveštaj konstatuje da Zakon nije uspeo da podstakne veću participaciju mladih i da je problem uključivanja autentičnih predstavnika mladih (onih koji dolaze izvan sfere omladinske politike) u rad savetodavnih tela veoma izražen na svim nivoima.

Izveštaj u pojedinostima analizira pitanja u vezi sa položajem kancelarija za mlade, Saveta za mlade, Nacionalne strategije za mlade, krovnih saveza, jedinstvene evidencije, pitanja finansiranja programa i projekata od značaja za mlade, zatim u vezi sa mehanizmom intersektorske koordinacije u sprovođenju omladinske politike, imperativnim i kaznenim odredbama, mehanizmom prikupljanja i obrade podataka, statusom omladinskih radnika, institucijama za mlade na lokalnom nivou, usklađivanjem sa drugim zakonima koji utiču na mlade ili njihov društveni položaj, i u vezi sa položajem neformalnih grupa.

Izveštaj je u formi predloga smernica za delovanje dostupan na dijalog.rs kako bi se omogućilo da se o njemu javno debatuje i prikupe komentari od samih mladih.

1. DEO: OSVRT NA ZAKON I OPŠTE NAPOMENE

Prošlo je 10 godina od kada je Narodna skupština RS donela Zakon o mladima. Konsultativni proces koji je prethodio donošenju ZoM bio je participativan i u omladinskom sektoru su razvijena velika očekivanja od državnih institucija na svim nivoima vlasti da će se posvetiti brizi o mladima i unapređivanju položaja mladih. Da li su ta očekivanja ispunjena? Koliko je položaj mladih bolji u odnosu na pre 10 godina?

ZoM sam po sebi se percipira kao pozitivna promena u vođenju systemske brige države o mladima. Međutim, očekivanja u sektoru su bila veća. Opšta percepcija je da je ZoM načelan, uopšten, neobavezujući i neefektivan. Ne primećuje se direktan doprinos ZoM unapređivanju položaja mladih u Srbiji. Neke stvari jesu poboljšane ali ne kao posledica ZoM, već više zbog angažovanja i nastojanja civilnog društva da kreira promenu. U tom pogledu, postoji više aktivnosti za mlade, mladima je dostupno više usluga, i slično. Rasprostranjeno je i mišljenje da je ZoM više okrenut ka sektoru i MOS nego ka mladima: *“mi u ZoM ne vidimo mladu osobu osim u definiciji.”*

Ipak, postoji opšta saglasnost i da je postojanje posebnog zakona koji se bavi mladima pozitivno i da tako treba i da ostane, ali je neophodno unaprediti brojna rešenja u ZoM i uvesti neka nova koja do sada nisu bila zastupljena u zakonu.

RELEVANTNOST: U KOJOJ MERI PROPIS ODGOVARA NA POTREBE CILJNIH GRUPA I DRUŠTVENU SITUACIJU ZBOG KOJE JE DONET?

Zakon o mladima reguliše određena specifična pitanja važna za oblast omladinskog sektora na poseban način u odnosu na rešenja koja postoje u „opštim” zakonima, kao i određena pitanja koja nisu uopšte regulisana propisima u Republici Srbiji, u skladu sa uporedno-pravnim iskustvima.

Međutim, analiza sadržaja zakona i odgovora ispitanika koji su prikupljeni kroz kvalitativno istraživanje, pokazuju da postoji **neusklađenost između naziva i proklamovanih ciljeva zakona sa jedne strane, i obuhvata i očekivanja sa druge strane**. Ovom pitanju **treba posvetiti dovoljno vremena na početku**, najviše zbog toga da bi razumeli činjenicu da sva druga problematika i konceptijske razlike u stavovima, u najvećoj meri jesu posledica ove neusaglašenosti i lakoće **pogrešnog zaključivanja o obuhvatu ZoM** tj. *“šta ZoM nastoji regulisati”*. S tim u vezi, od toga koliko će se uspešno i vešto *neutralisati* ova neusaglašenost, zavisi i kvalitet daljeg konsultativnog procesa (veći **fokus na ono što jeste tema** a manje **lutanja i skretanja na ono što nije tema**) i razumevanje materije od strane njegovih učesnika.

O kakvoj neusaglašenosti je ovde reč?

Naime, zakon nosi naziv "Zakon o mladima". Ovakav naziv navodi na zaključak da je to **propis koji reguliše (sva) bitna pitanja za građane koje zbog njihovog uzrasta nazivamo mladima**. Dalje, u predstavljanju predmeta zakona (član 1.) navodi se da ZoM "uređuje **mere i aktivnosti** koje preduzimaju Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, a koje imaju za cilj **unapređivanje društvenog položaja mladih i stvaranje uslova za ostvarivanje potreba i interesa mladih u svim oblastima koje su od interesa za mlade**." Ovako opisan predmet pojačava prethodni zaključak, čak se u drugom delu rečenice to eksplicitno i navodi (boldovani deo rečenice). Osim toga, konstrukcija "...uređuje *mere i aktivnosti koje preduzimaju Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave...*" navodi na zaključak da je ovaj zakon propisao **norme koje su obavezujuće kako za republičke organe, tako i za pokrajinske i organe JLS**. Na kraju, ovakvom zaključku doprinosi i prvo proklamovano zakonsko načelo: "*Načelo podrške mladima*" (čl. 4.) koje promoviše pravilo da "*svi, a posebno subjekti omladinske politike, u okviru svojih poslova i delokruga podržavaju društveno osnaživanje mladih na način utvrđen zakonom, Strategijom i drugim instrumentima omladinske politike*."

Iz navedenog sledi da ZoM (sa ili bez namere) sadrži elemente zbog kojih su u delu zainteresovane javnosti stvorena ambiciozna očekivanja da ZoM reguliše baš to što piše: "*mere i aktivnosti koje preduzimaju Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, a koje imaju za cilj unapređivanje društvenog položaja mladih i stvaranje uslova za ostvarivanje potreba i interesa mladih u svim oblastima koje su od interesa za mlade*." S tim u vezi, **razumljivo je i legitimno očekivanje da se u ZoM nađu norme koje će doprineti unapređivanju brojnih pitanja koja određuju društveni položaj mladih** poput pitanja iz sfere obrazovanja, zapošljavanja i ekonomskog položaja, socijalnog zbrinjavanja, javnog zdravlja, bezbednosti, participacije, i drugi bitni pokazatelji društvenog položaja mladih.

Međutim, daljom analizom ZoM, uočava se **trend sužavanja obuhvata** na takoreći "omladinsko organizovanje" (u najširem smislu). Već u predstavljanju cilja ZoM (2. stav člana 1.), navodi se "*stvaranje uslova za podršku mladima u organizovanju, društvenom delovanju, razvoju i ostvarivanju potencijala na ličnu i društvenu dobrobit*."

Ograničavanje obuhvata ZoM samo na oblast omladinskog organizovanja može se naslutiti u članu 2 (rubrum: Omladinska politika i omladinski sektor), u kojem je prvo pojašnjeno značenje pojma omladinska politika, i to kao "*sve mere i aktivnosti državnih organa, ustanova, udruženja i drugih subjekata koje su usmerene na poboljšanje i unapređivanje položaja mladih*." Zatim je uveden pojam omladinski sektor, koji "*obuhvata sve oblasti u kojima se obavljaju omladinske*

aktivnosti, a koje su definisane opštim ciljevima Nacionalne strategije za mlade.” A zatim se navodi da “Omladinsku politiku u oblastima omladinskog sektora sprovodi ministarstvo nadležno za poslove omladine sprovođenjem Strategije i drugih programskih dokumenata iz oblasti omladinske politike i koordiniranjem aktivnosti na njihovom sprovođenju, uz učešće organa nadležnih za posebne oblasti u omladinskom sektoru i svih drugih subjekata omladinske politike, u skladu sa ovim zakonom.”

Nameće se zaključak da se u članu 2. želi **istaći debelim slovima** da će **MOS sprovesti ZoM samo u domenu omladinske politike**, odnosno domenu svojih nadležnosti, a ne i u domenu nadležnosti drugih organa. Ovde je legitimno postaviti pitanje **šta je sa drugim oblastima bitnim za društveni položaj mladih izvan omladinske politike, i kako se u tim oblastima obezbeđuje (i osigurava) da se sprovede** “*mere i aktivnosti koje preduzimaju Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, a koje imaju za cilj unapređivanje društvenog položaja mladih i stvaranje uslova za ostvarivanje potreba i interesa mladih u svim oblastima koje su od interesa za mlade,*” kao što stoji u predmetu ZoM (stav 1. čl. 1.)? Zakon u stavu 3. čl. 2 navodi da MOS koordinira aktivnosti sprovođenja omladinske politike, “**uz učešće organa nadležnih za posebne oblasti u omladinskom sektoru i svih drugih subjekata omladinske politike, u skladu sa ovim zakonom,**” ali se ova odredba dalje u zakonu ne razrađuje i ne može se zaključiti “*kako*” to MOS koordinira a drugi organi i subjekti omladinske politike učestvuju u sprovođenju omladinske politike (pa i ovog zakona). Sumnju da se druge institucije nedovoljno ili uopšte ne uključuju u sprovođenje ZoM i da ga ne prepoznaju kao propis u domenu svoje nadležnosti, pojačava i podatak iz istraživanja, da je na jednoj od sednica Saveta za mlade zatraženo da sva relevantna ministarstva do naredne sednice pripreme godišnje izveštaje o sprovedenim aktivnostima za mlade definisane u AP. Na narednoj sednici kratke izveštaje su predstavila samo 2 ministarstva (zadužena za prosvetu i zdravlje) dok su druga ministarstva dostavila informaciju da im sprovođenje aktivnosti za mlade nije u opisu nadležnosti, iako im je u AP dodeljena odgovornost za određene aktivnosti.

Zapažanju da se ZoM istovremeno ograničava samo na omladinsko organizovanje doprinose i sledeća rešenja u ZoM: 5. deo uređuje finansiranje programa i projekata od javnog interesa **u oblastima omladinskog sektora.**

Isto možemo zaključiti i iz obrazloženja predloga ZoM (iz 2011. godine), u kojem se navodi da se u koncipiranju predloženih rešenja pošlo se od sledećih ciljeva:

1. definisanje okvira i uslova za podršku mladima u organizovanju, društvenom delovanju, razvoju i ostvarivanju potencijala na ličnu i društvenu dobrobit;

2. **definisanje piramidalne strukture omladinskog sektora**, kako na državnom tako i nevladinom nivou, sa jasnim definisanjem nadležnosti, prava, obaveza i odgovornosti u zavisnosti od odgovarajućeg nivoa;
3. **afirmacija autonomije omladinskih udruženja, udruženja za mlade i saveza** čiji su ciljevi i oblast delovanja usmereni na mlade u regulisanju unutrašnjih odnosa;
4. **definisanje uslova za obavljanje omladinskih aktivnosti**, njihovo razgraničenje u zavisnosti od vrste aktivnosti i od toga da li je u pitanju većinska aktivnost mladih ili većinska aktivnost odraslih u interesu mladih;
5. **ustanovljavanje sistema praćenja stanja u oblasti omladinskog sektora** i informacionog sistema omladinskog sektora u Republici Srbiji;
6. formiranje Saveta za mlade Vlade;
7. unapređenje stručnog rada u oblasti omladinskog sektora radi što kvalitetnijeg realizovanja omladinske politike;
8. definisanje konzistentnog i transparentnog **sistema finansiranja u oblasti omladinskog sektora** iz javnih prihoda (budžet Republike, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave) i uspostavljanje kontrole trošenja na taj način dobijenih sredstava;
9. stvaranje osnova za donošenje i implementaciju dugoročne Nacionalne strategije za mlade.

Iz navedenog se vidi da se 6 od 9 ciljeva posredno ili neposredno odnose na regulisanje omladinskog organizovanja.

Neusaglašenost (konstrukcioni jaz) se javlja između ambicije (sadržane u nazivu i predmetu zakona) da ZoM u obuhvatu materije koju uređuje bude "sveobuhvatan", i sadržaja koji se bavi uglavnom pitanjima omladinskog organizovanja. Posledica ovakve neusaglašenosti je lutanje u razmatranjima šta (sve) i kako treba da uredi ZoM, različiti stavovi o pitanju interesornosti ili intersektorskog karaktera zakona, stavovi o rešenjima kojima se zadire u sferu zakonske nadležnosti drugih organa i nivoa vlasti i sl.

Da bi se ova neusaglašenost neutralisala, korisno je uraditi sledeće uporedno razmatranje 2 alternativne opcije:

a) ako smatramo je ovo Zakon o mladima, a ne Zakon o omladinskom organizovanju i podršci mladima, zbog čega tako smatramo i u čemu je razlika između ova dva?	a) ako smatramo je ovo Zakon o omladinskom organizovanju i podršci mladima, a ne Zakon o mladima, zbog čega tako smatramo i u čemu je razlika između ova dva?
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Odgovor na pitanje u kojoj meri ZoM odgovara na društvene potrebe zbog kojih je donešen, u značajnoj meri zavisi od neutralisanja pomenute neusaglašenosti. Ipak, sama činjenica da ZoM

postoji u pravnom poretku je pozitivna prepostavka, jer **uređuje i pojašnjava pitanja koja su od značaja za mlade**, a koja ranije nisu bila uređena, poput bitnih načela, značenja pojmova, institucija kancelarije za mlade, udruženja, saveta za mlade, omladinskog sektora, omladinskog rada, a naročito pitanja koja su relevantna za omladinsko organizovanje poput pitanja evidencije i finansiranja.

Ipak, istraživanje pokazuje da **postoje značajna pitanja u oblasti omladinske politike i omladinskog organizovanja koja nisu uređena ovim (ili nekim drugim) zakonom**.

U 2. delu izveštaja analizirana su pojedinačna rešenja i društvene teme od značaja za mlade. Sva analizirana rešenja svrstana su u 2 kategorije:

- 1) Rešenja koja su zastupljena u ZoM ali se za njih predlažu izmene i/ili dopune
- 2) Rešenja koja nisu zastupljena u ZoM;

2. KOHERENTNOST: U KOJOJ MERI JE PROPIS USKLAĐEN SA DRUGIM JAVNIM POLITIKAMA I PROPISIMA

Pitanje koherentnosti propisa je takođe podložno različitoj interpretaciji u odnosu na postojeći konstrukcioni jaz u ZoM. Snažno mišljenje unutar omladinskog sektora izraženo kroz ovo istraživanje jeste da **ZoM kao propis nije dovoljno vidljiv izvan sektora omladinske politike**, i da se **nije izborio u dovoljnoj meri za svoje mesto u drugim resorima** koji su takođe relevantni za položaj mladih. Rezultat toga su situacije da **rešenja i mere koja se tiču mladih, a koja su sadržana u (ili postaju deo) javnim politikama i propisima iz domena drugih ministarstava i državnih organa i nivoa vlasti, nisu u dovoljnoj meri usaglašena sa odredbama ZoM, a u nekim slučajevima imaju i negativnu konotaciju**, pa se dešavaju i ovakva iskustva: *“Kada smo bili u NSZ rekli su nam da je to po Zakonu o mladima, a da oni rade po njihovom zakonu.”* Ovome treba dodati i zapažanja da **organi i ustanove iz drugih sektora nisu dovoljno upoznati sa odredbama ovog zakona**.

Neki od primera gorenavedenih zapažanja su sledeći:

- neprimenjivanje načela iz ZoM (skoro svih a naročito o participaciji mladih) u drugim propisima i procedurama na svim nivoima vlasti,
- pojedina rešenja u Zakonu o volontiranju koja uređuju prava i obaveze udruženja izazivaju suprotne efekte u odnosu na rešenja iz ZoM, te su ograničavajuća za udruženja
- pojedina rešenja u Zakonu o obrazovanju odraslih koja uređuju pitanja u vezi sa neformalnim obrazovanjem nisu usaglašena sa sličnim rešenima iz ZoM, te su ograničavajuća za udruženja,

- položaj kancelarija za mlade u sistemu lokalne samouprave, nefunkcionalnost mnogih kancelarija i veliki broj ugašenih kancelarija za mlade, što navodi na zaključak da JLS ne drže puno do ZoM
- neusaglašenost statističkih metoda i postupaka sa potrebama za praćenje indikatora koji opisuju društveni položaj mladih,
- različito određenje mlade osobe u ZoM i sektorskim propisima zbog čega se javljaju ograničenja u ostvarivanju pojedinih prava za pojedine grupe mladih (npr. pravo na besplatnu zdravstvenu zaštitu za mlade preko 26 godina starosti), i sl.

U konačnici, **nedovoljna koherentnost ZoM negativno utiče i na njegovu efektivnost**, naročito u oblastima ili na nivou vlasti koj nisu u nadležnosti MOS.

3. EFEKTIVNOST: U KOJOJ MERI SU OSTVARENI CILJEVI ZAKONA

Nema jedinstvene ocene o tome u kojoj meri su ciljevi zakona ostvareni, ali postoji **opšte stanovište da je ZoM nedovoljno efektivan propis, upitnog značaja i ograničenih efekata**. To se objašnjava time da je **ZoM načelan, informativan i upućujući, ne sadrži imperativne i kaznene odredbe**, i usresređen je samo na sektor omladinske politike. Ovakav "mekani" karakter zakona se od strane učesnika istraživanja interpretira kao njegova slabost, i slabost države da obaveže svoje organe i nivoe vlasti na sistemsku brigu o mladima. Akteri omladinske politike doživljavaju ZoM kao "*zakon okrenut sebi*", a ne mladima. Drugim rečima, postoji mišljenje **da je ZoM namenjen MOS-u i omladinskim organizacija (aktivistima), a ne mladima** kao delu opšte populacije, i da mu je svrha da tu uredi odnose, pre nego da se bavi unapređivanjem položaja mladih u svim onim oblastima koje taj društveni položaj određuju.

Naročito se kao upitni navode efekti **ZoM na lokalnom nivou** tj. i koliko je ZoM uspeo da sa svojim rešenjima "uđe" u sistem lokalne samouprave. Ovde su kritični nedostaci primećeni u rešenjima koja regulišu rad kancelarija za mlade, koordinatora, institucija za mlade na lokalnom nivou, participaciji mladih u procesima donošenja odluka i radnim telima, finansiranju programa za mlade i sl. U trenutku kada je ZoM usvajan JLS nisu imale brigu o mladima u propisanim nadležnostima, ali kako je u međuvremenu ta nadležnost njima pridodata smatra se da bi izmenama i dopunama ZoM mogla da se osigura i bolja primena na lokalnu i više obavezujućih odredbi za JLS. Ovo je naročito važno s obzirom na to da je konstatovano da su mladi upravo "na lokalnu" i da njihov položaj upravo najviše zavisi od lokalnih mehanizama, mera i aktivnosti.

S obzirom da je ZoM po karakteru *lex specialis* zakon koji uređuje ona pitanja od značaja za jednu uzrasno-određenu kategoriju stanovništva, koja nisu uređena drugim sektorskim propisima, **mehanizmi intersektorske koordinacije** i uređivanja pitanja od značaja za mlade u

drugim sektorima **nisu dovoljno razvijeni**. Procesi planiranja i kreiranja propisa i mera od značaja za mlade, čiji su nosioci organi i tela iz drugih sektora, **po pravilu ne uključuju predstavnike mladih kao korisnika ili ciljne grupe**. Jedini mehanizam intersektorske koordinacije koji predviđa ZoM je Savet za mlade, koji do sada nije pokazao veliku učinkovitost.

Postoji saglasnost da je **funkcionisanje Saveta za mlade ilustracija nedovoljne efektivnosti** u primeni ZoM. Analiza tema i predloga ukazuje da Savet za sedam godina postojanja nije predložio Vladi ni jednu meru za unapređenje omladinske politike. Savet je neaktivan u poslednjih godinu dana, a poslednja sednica Vlade održana je u maju 2019. godine.

ZoM **ne sadrži mehanizme osiguranja kvaliteta u primeni zakonskih rešenja kojim bi se osigurala veća efektivnost**. Ti mehanizmi bi npr. mogli da budu imperativne norme kod pojedinih rešenja, kojima bi se konkretni organi vlasti obavezali na konkretno postupanje. Zatim bi to mogle da budu i kaznene odredbe koje bi se predvidele za nepostupanje organa na propisani način. Ovakvim rešenjima bi se verovatno značajno unapredila efikasnost ZoM a time i otklonili brojni uočeni nedostaci u primeni ZoM.

Ništa manje važni za ocenu efektivnosti ZoM nisu ni stavovi da u prethodnih 10 godina **nije bilo dovoljno institucionalne memorije i osiguranja kontinuiteta** unutar MOS nego se sa kadrovskim promenama u MOS-u iznova počinjalo sa određenim procesima i to je uticalo na ograničenu efikasnost i efektivnost u primeni ZoM.

Postupak izmene ZoM treba da obuhvati **istovremeni proces usklađivanja drugih zakona** sa rešenjima sadržanim u ZoM, tako da se smanji mogućnost različitih interpretacija i suprotnih rešenja iste ili slične materije u različitim propisima.

4. EFIKASNOST: SRAZMERNOST OBMA TROŠKOVA I KORISTI PRIMENE PROPISA

Postoji opšte stanovište da je **efikasnost ZoM ograničena u mnogim oblastima primene**. U tom pogledu troškovi primene su mali, ali je i korist takođe ograničena. Efikasnost se najviše osporava u oblasti finansiranja programa od opšteg interesa, jedinstvene evidencije udruženja, i participacije mladih u organima i telima.

Pojedine odredbe ZoM i prateći pravilnici **sprovode se na nedovoljno efikasan i transparentan način**. Najčešće se kao primer navode iskustva u vezi sa konkursom za finansiranje programa od opšteg interesa, i u vezi sa tim način donošenja odluka o izboru projektnih prijava, nedovoljno jasni kriterijumi dodele sredstava dug period od završetka konkursa do donošenja odluke, slobodna interpretacija pravilnika i uslova konkursa, netransparentnost, nedovoljna regionalna

distribucija sredstava, i slično. Naročito zabrinjava praksa da se suprotvo Pravilniku, značajna sredstva po konkursu odobravaju novoosnovanim udruženjima koja postoje nedovoljno dugo (manje od 12 meseci) i imaju skromne ili nikakve kapacitete.

ZoM je uveo **pozitivnu promenu da se sredstva namenjena za finasniranje programa od opšteg interesa za mlade raspodeljuju putem konkursa**. Međutim, ZoM nije propisao obavezu JLS da opredeljuje sredstva za omladinsku politiku i raspodeljuje ih putem konkursa. Kada je reč o nacionalnom konkursu, postoji snažna negativna percepcija u vezi sa transparentnošću konkursa, sastavom komisije, i načinom donošenja odluka.

Iako ZoM sadrži mehanizme **participacije mladih u telima** (npr. Savet za mlade), ti **mehanizmi nisu dovoljno precizni, nisu imperativni, i postoji prostor za zloupotrebu**. Posledica takvog rešenja je da u pojedinim lokalnim samoupravama ne postoje nikakvi mehanizmi koji mladima omogućavaju učešće u donošenju odluka, dok na nacionalnom nivou postoje određena iskustva, u pojedinim ne postoji kontinuitet, a u pojedinim je diskutabilna reprezentativnost i relevantnost imenovanih omladinskih predstavnika. Učešće u donošenju odluka na nacionalnom nivou se može posmatrati samo u onim pitanjima koja uređuje ZoM, i sporadično u drugim sektorima.

U omladinskom sektoru **postoji načelna podrška vođenju Jedinstvene evidencije udruženja** koja se bave omladinskom politikom. Međutim, dok se sa jedne strane u Jedinstvenoj evidenciji prepoznaje **potencijal za bolje informisanje** o tome "ko se čime bavi u sektoru", i za prikupljanje statističkih podataka, istovremeno se prepoznaje i **slabost** u tome što se Jedinstvena evidencija ne koristi kako je planirano, niti prilikom raspodele sredstava na konkursu, ni za izveštavanje i prikupljanje podataka o doprinosu udruženja ostvarivanju Nacionalne strategije za mlade, niti za informisanje, umrežavanje i partnerstva među udruženjima. Ne postoje saznanja niti podaci da li se i kako koriste podaci iz Evidencije.

2. DEO: KRITIČNA REŠENJA

2.1 REŠENJA KOJA SU SADRŽANA U ZAKONU

Definicija mlade osobe

Prema ZoM mlada osoba je lice sa navršenih 15 godina do navršenih 30 godina života. Međutim populacija mladih se ne može posmatrati kao monolitna kategorija, **već kao veoma heterogena, koju čine mladi različitih uzrasta sa različitim potrebama**. Npr. mladi su i maloletna lica (15-17 godina starosti), i punoletna lica (18-29 godina), i srednjoškolci, i student. ZoM ne prepoznaje heterogenu strukturu mladih zbog čega je i **prikupljanje statističkih podataka i izveštavanje o društvenom položaju mladih otežano**. Npr. u EU se statistički podaci o mladima iz kategorije NEET prikupljaju za uzrast od 18-24 godine, dok kod nas još uvek ne postoji osnov da se u statistici prati ova starosna kategorija, te stoga ne možemo porediti statističke podatke za ovu kategoriju sa EU zemljama.

Preporuka:

Razraditi definiciju mladih i odrediti podkategorije prema različitim uzrastima. Npr. podkategorije mladih od 15-18, od 19-24, i od 25-29 godina starosti.

Drugi problem sa definicijom mlade osobe jeste **neusaglašenost ove definicije u ZoM sa određenjem mlade osobe u drugim opštim zakonima**, koja po osnovu svojih godina i ranjivosti stiče određena prava i/ili obaveze. S tim u vezi postoji neusaglašenost rešenja u ZoM i Zakonu o zdravstvenoj zaštiti, što kao posledicu ima da mladi uzrasta od 27 – 29 godina starosti koji su nezaposleni, nemaju obezbeđenu zdravstvenu zaštitu.

Preporuka:

Uskladiti rešenja koja određuju ko se smatra mladim osobom i po tom osnovu stiče određena prava i obaveze u drugim opštim zakonima sa definicijom mlade osobe u ZoM.

Položaj kancelarija za mlade

Institucija kancelarije za mlade je koristan mehanizam komunikacije sa mladima i vođenja systemske brige o mladima na lokalnom nivou. U proteklih 15 godina, nastao je veliki broj kancelarija za mlade u gradovima i opštinama u Srbiji i mnogi primeri su primeri dobre prakse. Međutim, njihov nastanak od početka nije bio systemski uređen, pa su kancelarije osnivane na različite zakonski dozvoljene načine, u skladu sa administrativnim specifičnostima JLS. **ZoM je**

bio (i ostao) prilika da se ova oblast sistemski uredi, da se KzM više institucionalizuju i dobiju i zakonsko uporište. Na žalost, postojeće odredbe ZoM koje se odnose na KzM nisu obavezujuće, i afirmišu mogućnosti ali ne propisuju i obavezu. Zbog toga su se u proteklom periodu u pojedinim JLS odigrali retrogradni procesi, od smena profesionalnih koordinatora i njihove zamene nekompetentnim licima, do formalnog gašenja KzM ili jednostavnog prestanka sa radom nakon promene lokalne vlasti.

ZoM je **stvorio pravni osnov da na lokalnom nivou može da se donese LAP za mlade** i da ovo bude tema pred opštinskom i gradskom skupštinom.

ZoM ne uređuje uređuje ko rukovodi KzM. Situacija na terenu pokazuje da je malo sistematizovanih mesta koordinatora KzM, time i malo profesionalnih koordinatora u radnom odnosu. U konačnici, na terenu izostaje profesionalni pristup u obezbeđivanju brige za mlade na lokalnom nivou, neujednačen kvalitet i način rada sa mladima i omladinskim sektorom, nedostatak kontinuiteta, i veoma često i neadekvatan odabir nekompetentnih, nepripremljenih i neobučeni kadrova za vođenje KzM. Loša praksa je i pripajanje KzM kancelarijama za lokalni ekonomski razvoj u kojima KzM ne može da dođe do izražaja. Ovo se može rešiti proširivanjem stava 2. čl. 18. o profesionalizaciji radnog mesta koordinatora.

ZoM ne predviđa da se o KzM vodi ikakva evidencija ili baza. Tako sada ne znamo koliko u Srbiji postoji KzM, u kojim opštinama i gradovima postoje a u kojima ne, ne znamo gde su koordinatori zaposleni a gde su volonteri, ne znamo koje sve programe sprovode, koliko korisnika imaju, koje KzM i koliko često rade ispitivanje potreba mladih i slično. Dakle, ne postoji sistem prikupljanja i evidencije podataka o radu KzM.

Preporuke:

Unificirati postupak osnivanja KzM i rešiti pitanje osnivanja KzM tako da bude obavezujuće za JLS u kojima mladi čine udeo stanovništva veći od određenog praga. ZoM da bliže uredi pitanja od značaja za rad kancelarija za mlade, a naročito:

- Mesto KzM u sistemu JLS i način osnivanja
- Delokrug i standardi rada
- Način finansiranja
- Radno-pravni status koordinatora kancelarije za mlade i sistematizovano radno mesto
- Kompetencije koordinatara kancelarije za mlade koji bi bilo poželjno da po zanimanju bude omladinski radnik/ca
- Obavezu KzM da sprovodi istraživanje o potrebama i položaju mladih.

Uvesti evidenciju KzM i koordinatora, i evidencijom obuhvatiti podatke o profesionalizaciji rada,

programima, broju korisnika i drugo.

Položaj Saveta za mlade

Republički Savet za mlade je svrsishodno telo koje pruža mogućnost zajedničkog rada na praćenju i usmeravanju omladinske politike od strane predstavnika MOS, drugih republičkih organa i tela, i predstavnika mladih. I pored važne uloge koju bi Savet mogao da ima, iskustva govore da je Savet bio pretežno neefikasan i neefektivan u dosadašnjem radu. Savet je definisan kao **savetodavno telo, bez mogućnosti uticanja na donošenje odluka**, i to se percipira kao ograničavajuća okolnost. Na primer, Savet je u proteklom periodu analizirao sve konkurse koje je raspisivao sektor za omladinu MOS, ali sve što je Savet imao da kaže, zaključi i preporučiti je ušlo u zapisnik sa sednice i to je to. Savet nije mogao ništa više da uradi po pitanju svojih saznanja i zaključaka u vezi sa konkursima.

U dosadašnjoj praksi rada Saveta nije dovoljno iskoršćena mogućnost da se Savet koristi za diskusije i davanje inicijativa Vladi. U poslednjih 5 godina, **Savet nije predložio Vladi ni jednu meru**. Iz ovoga se može zaključiti da Savet nije ostvarivao svoju svrhu, a potencijalne razloge treba tražiti u sledećem:

- Odabir neodgovarajućih članova/predstavnika u članstvo Saveta, bez dovoljno motiva, interesovanja ili poznavanja oblasti
- Centralizovano vođenje Saveta u kojem Ministar određuje teme i program rada Saveta, i ne ohrabruje druge članove da se uključe
- Ne podsticajna atmosfera za rad u Savetu, nedovoljno podrške za inicijative koje dolaze od aktivnih članova Saveta, zbog čega i oni gube motiv i entuzijazam

Brojna su mišljenja kako bi Savet trebao da izgleda. Dok većina sagovornika smatra da bi trebalo da Savet uključi više mladih (od 50% uz uvođenje principa komenadžmenta do 2/3), pojedini sagovornici/ce smatraju da treba ostaviti veći broj mesta za predstavnike/ce institucija jer je to jedino telo gde se na međusektorskom nivou razgovara o mladima, a da mladi budu reprezentativni i birani iz redova prepoznatih udruženja koji bi u isto vreme moralo da osiguraju i konsultativne procese sa širom populacijom mladih koje zastupaju. Primećuje se i da u Savetu nisu adekvatno predstavljene osetljive grupe mladih. Možda je razlog i to što ne postoji sistem kvota za ranjive grupe ili njihove predstavnike iz redova organizacija koje se bave ovim grupama. Postoji prostor da se u sastav Saveta uključe predstavnici i još nekih institucija, poput npr. REM-a. Jedno od pitanja je i koliko predstavnika/ca KzM treba da bude u Savetu.

Slina je situacija i sa lokalnim savetima za mlade. Brojna iskustva ilustruju da se princip aktivnog učešća mladih zloupotrebljava i da se u članstvo lokalnih Saveta delegiraju predstavnici

podmladaka političkih partija, umesto da su tu školski i studentski parlamenti, Crveni krst, relevantna omladinska udruženja, i onda oni učestvuju u kreiranju LAP za mlade.

Preporuke:

Revidirati zakonsko rešenje kojim se uređuje položaj i rad Saveta za mlade tako da se preciznije odrede sledeća pitanja:

- Značaj i delokrug rada Saveta, nadležnosti i mere
- način osnivanja na nacionalnom, pokrajinskom i lokalnom nivou,
- sastav i način imenovanja članova,
- izbor predstavnika mladih kao ciljne grupe i mehanizme koji će osigurati njihovu reprezentativnost i relevantnost,
- uloga Saveta u ostvarivanju intersektorske komunikacije između sektora omladinske politike i drugih sektora, u onim pitanjima koja su od značaja za mlade

Položaj krovnih saveza

Krovni savez može postati svaki savez koji ispuni zakonom propisane kriterijume čiji je smisao da demonstriraju visok legitimitet saveza u pogledu predstavljanja interesa mladih. Postojeće zakonsko rešenje predviđa mogućnost da samo savezi registrovanih udruženja mogu postati krovni savezi, ne i savezi drugih pravnih formi organizovanja (npr. JLS, KzM, preduzeća, mešovite forme i sl.). ZoM krovnim savezima daje pravo da predlažu kandidate za Savet za mlade i učestvuju u procesu izrade i sprovođenja NSM i drugih dokumenata iz oblasti omladinske politike. S obzirom na to da omladinska politika nije jedina oblast ostvarivanja društvenog položaja mladih, postoji prostor da se ova odredba proširi, i da se krovnom savezu da pravo učešća

Mišljenja o krovnim savezima su brojna i raznorodna, ali postoji saglasje da **krovni savezi treba da postoje** i da treba da imaju zakonom zagaranovane prinadležnosti u pogledu finansiranja, prava na učešće u organima i telima i prava na učešće u procesima donošenja odluka. Po ostalim pitanjima stavovi se razlikuju. Neka od pitanja o kojima se sučeljavaju različiti stavovi su sledeća:

a) da li krovni savez treba da bude samo jedan ili treba da postoji mogućnost da ih ima više?

Mišljenja da treba da postoji 1 krovni savez to obrazlažu argumentom da država treba da ima jednog partnera koji će u ime svih mladih govoriti jednim glasom. Takođe se smatra da bi među kriterijumima trebalo da bude i da je savez prepoznat od strane referentnog međunarodnog krovnog saveza (npr. Evropski omladinski forum). Ovakvo rešenje smanjuje mogućnost da neka politička partija formira svoj savez udruženja od svojih političkih podmadaka i njihovih kvazi-

udruženja, a koji bi zauzeo poziciju krovnog saveza. Time se sužava i mogućnost političke zloupotrebe institucije krovnog saveza.

Mišljenja da treba da postoji mogućnost evidentiranja više krovnih saveza to obrazlažu argumentacijom kvaliteta i pluraliteta. U ovu grupu argumenata spadaju i argumenti da različiti tipovi institucija koji nisu jedni drugima konkurenti mogu imati svoje krovne saveze, npr udruženja i KzM.

b) ko sve treba dobije pravo na formiranje krovnog saveza?

Različita mišljenja postoje i u pogledu pitanja ko treba ima pravo na formiranje krovnog saveza, da li samo udruženja, ili i omladinski radnici i kancelarije za mlade. Jednu grupu mišljenja čine ona da to treba da budu samo udruženja. Drugu grupu mišljenja čine ona to to treba da imaju i KzM, a treću da to treba da imaju i omladinski radnici kao svoju strukovnu (efnafsku) organizaciju.

c) kakva treba da bude uloga krovnog saveza u odnosu na državu?

U vezi sa ovim pitanjem postoji saglasnost u omladinskom sektoru da ulogu krovnog saveza treba proširiti i dati mu veću ulogu u kreiranju propisa i javnih politika od značaja za mlade. Jedna od uloga treba da bude i sprovođenje strukturnog dijaloga, jačanje okvira za participaciju mladih i promocija principa ko-menadžmenta.

d) finansiranje krovnog saveza

U vezi i sa ovim pitanjem postoji saglasnost u omladinskom sektoru da država mora da obezbedi sredstva za institucionalnog finansiranje krovnog saveza.

Preporuke:

- Proširiti prava i nadležnosti krovnog saveza u pogledu prava na učešće u telima i organima, procesima kreiranja propisa i javnih politika ne samo u omladinskom sektoru već u svim oblastima koje uređuju i položaj mladih.
- Proširiti pravo krovnog saveza da učestvuje u procesima donošenja odluka od značaja za mlade, ne samo u oblasti omladinske politike, već u svim oblastima i odlukama kojima se utiče na položaj mladih.
- Obezbediti institucionalno finansiranje krovnog saveza.

Nacionalna strategija za mlade

Postoji saglasnost u stavovima da se **koraci u ciklusu javne politike ne smeju preskakati**, i da se efekti strategije i akcionog plana koji ističu moraju evaluirati pre nego što se prisutpi kreiranju nove strategije odnosno akcionog plana. To nije bio slučaj u proteklom period. Kada je reč o obuhvatu NSM, postoji potreba da se još neke teme uključe u NSM poput strukturnog dijaloga, osetljivih grupa mladih, prostora za mlade, rodne ravnopravnosti.

Preporuke:

- Uskladiti dinamiku donošenja NSM sa Zakonom o planskom sistemu i definisati rokove za donošenje akcionih planova, praćenja sprovođenja i izveštavanja kao i evaluacije. Dodatno urediti ovu oblast tako što će se utvrditi obaveza da se utvrde indikatori za praćenje i vrednovanje sprovođenja akcionih planova NSM i definisati ko je odgovoran.
- Dodati u obuhvat NSM i sledeće teme: strukturirani dijalog, socijalnu inkluziju i osetljive grupe mladih, prostore za mlade, kao i rodnu ravnopravnost kao princip.

Jedinstvena evidencija udruženja

Ako i o evidenciji postoje suprotstavljeni stavovi, načelno postoji saglasnost da treba da postoji evidencija udruženja. Prepoznaje se i da je ZoM doprineo da se značajno poveća broj udruženja mladih i za mlade upisanih u Jedinstvenu evidenciju, ali su upitni kriterijumi za upis u Evidenciju. Kako sada stvari stoje, u evidenciju može da se upiše svaka organizacija koja u statutu ima mlade navedene u oblasti ostvarivanja ciljeva. Trenutno je u evidenciju upisano preko 1400 udruženja mladih i za mlade. Ono što se zamera evidenciji jeste npr pitanje *nejasne funkcije evidencije*, tj. zbog čega organizacije treba da se upišu u evidenciju, i šta omladinska politika time dobija. Postoje primeri da su se organizacije upisivale u evidenciju nekoliko dana pred istek konkursa, samo da bi zadovoljile uslov iz konkursa. Nije poznato da li neko u MOS prati evidenciju, da obrađuje podatke i kako se o tome izveštava. Takođe ni omladinski sektor nema puno koristi od ovakve evidencije. Evidencija ima potencijal da bude resurs za umrežavanje i informisanje o tome šta koja organizacija radi u oblasti omladinske politike, ali je neophodno da se podaci prikupljaju sistematično i da u prikazu evidencije budu vidljivi. Takođe je neophodno omogućiti i pretragu prema različitim kriterijumima što sada nije moguće. Na taj način bi upotreba Jedinstvene evidencije bila veća i takva baza bi bila relevantnija.

Preporuke:

- Proširiti primenu jedinstvene evidencije udruženja, osim kao kriterijuma za finansiranje, proširiti i prava i obaveze evidentiranih udruženja, npr. pravo na predlaganje kandidata u organe i tela, i obaveza godišnjeg izveštavanja.
- Sve podatke iz jedinstvene evidencije načiniti dostupnim i omogućiti brzu pretragu prema različitim kriterijumima i bolju preglednost rezultata.

Finansiranje programa i projekata od javnog interesa u oblastima omladinskog sektora

Pitanje finansiranja programa i projekata od javnog interesa je kontroverzno pitanje o kojem sagovornici imaju puno toga da kažu. Važno je na početku istaći, da bez obzira na brojne kritičke tonove, postoji snažno uverenje u sektoru da je konkurs koji je MOS uveo kao kanal za

distribuciju sredstava udruženjima zapravo pozitivna promena i primer dobre prakse. U tom pogledu, postoje jasni definisani prioriteti, procedura, komisija i slično. Problemi nastaju u primeni propisa. Među ključne probleme spadaju i sledeći:

a) nedovoljna transparentnost koja iz godine u godinu opada

Zabrinjavajuć je nivo netransparentnosti konkursne procedure, koji dovodi u pitanje legitimnost konkursa. Nije jasno kako se projekti ocenjuju, po kojim kriterijumima se odobravaju i dodeljuju ugovori. Ne zna se šta ti nije dobro u prijavi, zašto je projekat odbijen. Ne postoji mogućnost žalbe na odluku komisije.

b) nejasni kriterijumi bodovanja

Ovo pitanje je jedan od najvećih problema u sprovođenju konkursa. Kako je moguće da tek osnovana organizacija bez ikakvog prethodnog iskustva i evidencije kapaciteta dobije projekat u višemilionskoj vrednosti? U 2020-toj godini sredstva za su-finansiranje programa uopšte nisu dodeljena, a aplikanti nisu obavešteni o ishodu.

c) neodgovarajući kalendar konkursa

Kalendar konkursa nije odgovarajući, neprecizan je i neuvremenjen. Više od 7 meseci se čeka na konkurs i potpisivanje ugovora, i onda se vrši pritisak da se projekat realizuje za kretako vreme. Nije jasno zašto se konkursi ne raspisuju odmah po usvajanju republičkog budžeta?

d) inovirati konkurse

Postoji puno prostora da se u konkurse unesu i neke savremene novine. Npr. korisno bi bilo da se u pravilima za sprovođenje projekata dozvoli mogućnost regrantiranja. Na ovaj način bi se povećao broj potencijalnih korisnika sredstava a dodatno bi se podržale i male lokalne organizacije i neformalne grupe u sredinama sa manje mogućnosti i nedovoljno razvijenim kapacitetima. Zatim, korisno bi bilo da se osmisle i međusektorski konkursi za 2 i više oblasti, koje bi zajednički sufinansirala 2 ili više resornih ministarstava. Na taj način bi se mogli ostvariti i višestruki efekti u više oblasti delovanja.

Preporuke:

- Uneti u Pravilnik dodatne mehanizme osiguranja kvaliteta i transparentnosti u sprovođenju konkursa i obezbediti efektivniju primenu Pravilnika.
- Definirati precizan budžetski kalendar – jasnoća oko termina raspisivanja javnih poziva, objavljivanja rezultata, trajanja projektnog ciklusa uključujući i izveštavanje i isplatu sredstava, obezbediti kontinuitet koji je do sada bio vrlo upitan a procesi finansiranja praćeni administrativnim kašnjenjima.
- Uvesti odredbe o programima/projektima od (nacionalnog) značaja za mlade unutar ZOM-a bi mogla da dovede do održivijeg finansiranja i udruženja, saveza ali i krovnog saveza. Udruženja/savezi bi konkurisali sa programima za mlade na godišnjem nivou.
- Povećati izdvajanja za jačanje kapaciteta udruženja mladih i za mlade i njihovih saveza
- Omogućiti regrantiranje.

- Uvesti mehanizam žalbe na odluke komisije.
- Osigurati i određena izdvajanja za projekte/programe za mlade kroz javne pozive drugih institucija ne samo MOS-a – međusektorski pristup.

2.2 REŠENJA KOJA NEDOSTAJU

Mehanizam intersektorske koordinacije u sprovođenju omladinske politike

Jedno od neispunjenih očekivanja od Zakona o mladima jeste da on bude **okvir za intersektorsku koordinaciju sa drugim resorima**, naročito kada je reč o omladinskoj politici i vođenju sistemske brige o mladima. Opšte stanovište je da te koordinacije nema ili je ona nevidljiva subjektima izvan državne uprave. Problem je u posledici nedostatka intersektorske koordinacije, a to je ne postojanje jedinstvene integrisane baze sa svim relevantnim podacima o mladima i njihovom položaju, niti postoji jednostavan način da se do takvih podataka dođe. To znači da nema ni izveštavanja niti sagledavanja "ukupne slike" položaja mladih.

Brojni primeri pokazuju da **pojedini državni organi i JLS nemaju svest o svojim nadležnostima i ulozi u domenu omladinske politike** kao i o odredbama ZoM. Ovo delimično može biti posledica i nepostojanja intersektorskog mehanizma koordinacije omladinske politike.

Postoji prostor **da se u ZoM bolje definišu nadležnosti i obaveze različitih nivoa i organa vlasti**, i da to bude osnov za intersektorsku koordinaciju.

Iskustva iz omladinskog sektora pokazuju da se **načelo aktivnog učešća mladih (čl. 8) takođe ne primenjuje dosledno** u oblastima izvan omladinskog sektora a često ni u omladinskom sektoru. Jedan od razloga zašto ovo načelo nije dovoljno afirmisano je i nedostatak mehanizma intersektorske koordinacije koji bi trebao da osigura i punu afirmaciju ovog načela u drugim sektorima. Ovo ilustruje nekoliko primera učešća predstavnika mladih u radnim grupama sa iskustvom da oni nešto predlože, a predstavnici različitih sektora i kažu *"mi smo to već definisali i rešili bez da smo vas obavestili ili uključili."* Postoje iskustva koja pokazuju da participaciju nekada opstruiraju formalne neusaglašenosti između odredaba ZoM i drugih propisa, naročito na lokalnom nivou. Npr. jedna JLS je odlučila da formisa lokalni Savet za mlade kao savetodavno telo, ali u skupštinskom protokolu stoji odredba da članovi Saveta mogu biti mladi sa navršenih 18 godina starosti, a ne i maloletna lica. Na ovaj način je mladima uzrasta od 15 – 18 godina starosti (srednjoškolski uzrast) uskraćeno pravo da budu imenovani za članove Saveta za mlade.

Slična je situacija i na lokalnom nivou. I ovde je neophodno utvrditi mehanizam intersektorske koordinacije. Iskustva kancelarija za mlade pokazuju da to nedostaje čak i kada je reč o KzM kao delu sistema lokalne samouprave. Ovu situaciju bliže ilustruje iskustvo jedne KzM: *"Naše iskustvo je da mi kao KzM sami napišemo i dobijemo projekat, i onda ga sami i sprovodimo bez doma zdravlja, bez organa bezbednosti, bez škola, jer oni nemaju vremena ili nemaju dozvolu da učestvuju u projektu ili se prosto ne prepoznaju u omladinskoj politici. Institucije moraju da se*

vuku za rukav, one same neće da ti dođu. To je oslanjanje na dobru volju i sugestivnost inicijative.” Iz ovakvih iskustava se da videti da koordinatori nemaju dovoljno podrške niti jako uporište da samostalno ostvaruju intersektorsku saradnju. Ako ne dobiju pismo podrške od načelnika opštinske uprave ili predsednika opštine, nemaju mogućnost da službenim putem komuniciraju sa drugim institucijama u vezi intersektorske saradnje. Zbog toga je odgovarajući zakonski okvir važan za izvršioce na lokalnom nivou.

Preporuke:

- Zakonom propisati intersektorski mehanizam koordinacije koji bi bio zadužen za prikupljanje i razmenu informacija, sistematizaciju informacija u bazu, izveštavanje i koordiniranje zajedničkog delovanja u različitim posebnim oblastima od interesa za mlade.
- Intersektorski mehanizam koordinacije staviti u funkciju bolje promocije ZoM u drugim sektorima i nadležnosti organa u drugim resorima u domenu omladinske politike, i uključivanja državnih organa iz drugih resora i nivoa vlasti u sprovođenje omladinske politike u domenu svojih nadležnosti.

Imperativne i kaznene odredbe

Poštoji opšta saglasnost u omladinskom sektoru da je jedan od ključnih nedostataka ZoM **nepostojanje imperativnih odredbi** kojima se državnim organima ili nivoima vlasti propisuju određene obaveze (npr. u vezi sa KzM, aktivnim učešćem mladih, finansiranjem programa i sl.) i **nepostojanje kaznenih odredbi** za ne postupanje po slovu zakona. Bez toga je zakon “*samo mrtvo slovo na papiru.*” Svedočenja govore da u brojnim JLS lokalni organi vlasti ne žele da imenuju koordinaotora KzM, ili pokrenu process izrade LAP za mlade, ili opredele sredstva u budžetu za lokalnu omladinsku politiku, jer smatraju da to nije njihova obaveza. Iz ovoga možemo zaključiti da oni ZoM ne vide kao propis, već kao neki informativni pampflet o nekoj temi koja njih ne interesuje. S obzirom da im ZoM ne brani ovakav odnos prema omladinskoj politici, može se zaključiti da je ovaka odnos legitiman. Zbog toga je važno da se karakter normi u ZoM promeni, i da za pojedina rešenja, norme postanu imperativne.

Preporuke:

- Uvesti imperativne norme za kritična rešenja, kojima se državnim organima i nivoima vlasti propisuje obaveza.
- Uvesti kaznene odredbe za državni organ i ovlašćeno lice za ne postupanje po slovu zakona.

Mehanizam prikupljanja i obrade podataka

U sektoru postoji velika **potreba i očekivanje da ZoM postane okvir koji će osigurati instrumente da se prikupljaju podaci** u društvenom položaju mladih i da se oni statistički obrađuju i prikazuju kako bi se mogli koristiti u različite svrhe. Ovo trenutno nije slučaj i prikupljanje podataka se odvija parcijalno, sektorski, za sopstvene sektorske potrebe. Izostaje sistemski integrisani pristup i centralizacija podataka na jednom mestu. Preduslovi za ostvaranje ovakve potrebe jesu da se uvede mehanizam intersektorske koordinacije i obezbedi veća uključenost institucija iz drugih resora i nivoa vlasti u sprovođenje omladinske politike, kao i da se bolje definišu podgrupe mladih i takva definicija sinhronizuje sa drugim zakonima u kojima se pominju mladi.

U vezi sa ovim pitanjem je i pitanje izveštavanja koje nije uređeno odredbama ZoM. Nekada je MOS prikupljao informacije o sprovođenju NSM putem upitnika, i to samo među korisnicima grantova MOS. Organizacije upisane u Jedinstvenu evidenciju nemaju tu obavezu. Naročito je zabrinjavajuća činjenica da ne postoji mehanizam izveštavanja od strane JLS. Rešenje za ovu vrstu nedostatka bi moglo da bude umanjivanje transfera sa republičkog nivoa za JLS koje ne dostave godišnji izveštaj.

Preporuke:

- Zakonom predvideti mehanizam prikupljanja i obrade statističkih podataka o mladima na integrisan način.

Zanimanje omladinski radnik

Omladinski radnici imaju ključnu ulogu u svakodnevnom radu sa mladima. Zahvaljujući činjenici da je omladinski rad kao pojam zakonski definisan, ZoM je doprineo prepoznavanju zanimanja omladinskog radnika u Jedinstvenoj nomenklaturi zanimanja. Prateći ovaj hronološki razvoj zanimanja omladinskog radnika u Srbiji, **sazreo je trenutak da se zanimanje preciznije definiše** i u matičnom zakonu – Zakonu o mladima. Ovde postoji prostor i **da se dodatno razrade rešenja o strukovnom udruživanju omladinskih radnika u esnafsko udruženje, da se odredi upotreba standarda struke, kvalifikacija i kompetencija**, i sva druga pitanja relevantna za položaj omladinskih radnika.

Da bi zanimanje zaživelo i što pre ušlo u sistem, neophodno je promovisati zanimanje i unutar sistema rada i zapošljavanja a naročito kod NSZ, te ako je neophodno i edukovati savetike u NSZ o ovom zanimanju. Pojedina iskustva govore o slučajevima da **NSZ nije prihvatio zanimanje omladinskog radnika** i da se još uvek niko se evidentirao kao nezaposleni omladinski radnik/ca, jer savetnici ne znaju kako da postupe i implementiraju u sistem to zanimanje.

Preporuka:

Uvesti u zakon zanimanje omladinskog radnika/ce. Afirmisati ovo zanimanje i u sektoru rada i zapošljavanja i edukovati savetnike u NSZ o ovom zanimanju.

Institucije za mlade u lokalnoj zajednici

Omladinski klubovi i centri, domovi omladine – mesta su za sakupljanje i aktivnosti mladih u lokalnoj zajednici. Oni sami prepoznaju ova mesta kao svoje sigurne društvene prostore u kojima treba da provde svoje slobodno vreme i realizuju svoje društvene aktivnosti. Na taj način oni neposredno mogu učestvovati i u kreiranju omladinske politike u svojoj opštini ili gradu. Međutim ove institucije, iako veoma važne za svakodnevni život i slobodno vreme mladih, nisu regulisane Zakonom o mladima, već su ova pitanja prpuštena lokalnim propisima. I ovde se javlja isti problem kao i sa kancelarijama za mlade – neujednačeni propisi, prakse i načini funkcionisanja ovih institucija

Preporuka:

ZoM da bliže uredi položaj i značaj institucija za mlade u lokalnoj zajednici, a naročito: klubovi za mlade, domovi omladine, centari za kulturu, način upravljanja, način finansiranja i druga pitanja od značaja za rad ovog tipa institucija za mlade.

Usklađivanje sa zakonima koji utiču na mlade ili njihov društveni položaj

Postoje zakoni čije se odredbe neposredno sprovode u sferi omladinske politike, ili se odnose na mlade ili na njihov društveni položaj, a da nisu usklađene sa ZoM. Takavi su Zakon o volontiranju, Zakon o obrazovanju odraslih, Zakon o zdravstvenoj zaštiti i drugi zakoni.

Opšte stanovište o Zakonu o volontiranju je da je on restriktivan i da destimuliše volontiranje, te je u suprotnosti za intencijama ZoM, NSM i drugih zakona da podstaknu volontiranje. Osim toga, administrativne evidencije i zahtevi koji se predviđaju za organizatore volontiranja nisu sprovodive kada dođemo do KzM kao organizatora volontiranja, što KzM dovodi u situaciju da ne može da bude organizator volontiranja.

Preporuka:

Uskladiti rešenja koja uređuju volontiranje, karijerno vođenje i savetovanje i neformalno obrazovanje u ZoM sa rešenjima u sektorskim zakonima (Zakon o volontiranju, Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju, Zakon o visokom obrazovanju, Zakon o obrazovanju odraslih), tako da rešenja u sektorskim zakonima budu prilagođena i potrebama mladih.

Neformalne grupe

Neformalne grupe se pominju u ZoM ali nisu uređena rešenja koja će im omogućiti da učestvuju u procesima donošenja odluka ili u korišćenju finansijskih sredstava MOS za finansiranje programa od opšteg interesa.

Preporuka:

Razraditi rešenja kojim se bolje regulišu uslovi za učešće neformalnih grupa mladih u procesima donošenja odluka, korišćenju sredstava za finansiranje programa od opšteg interesa, izveštavanju o omladinskoj politici i sl.